

N° 381552
Société Carrières
Leroux-Philippe

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 16 mars 2016
Lecture du 6 avril 2016

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

Quelques semaines après votre décision *Société Entreprise routière du Grand Sud*, n°367901, sur l'opposabilité d'une modification du plan local d'urbanisme à une installation classée déjà autorisée, vous êtes de nouveau saisis d'une affaire vous conduisant à vous prononcer sur l'articulation entre le droit de l'urbanisme et d'autres législations, pour l'application de l'article L.123-5 du code de l'urbanisme.

La société requérante a exploité une carrière de grès pendant 20 ans sur le territoire de la commune de Brix, dans le Cotentin, dans un site classé en zone N du plan local d'urbanisme, sur une emprise Nc interdisant toute occupation du sol à l'exception de « l'exploitation de carrières ayant fait l'objet d'une autorisation préfectorale ».

En 2006, elle avait achevé l'exploitation de la carrière et se voyait tenue de procéder à la remise en état du site.

C'est pour ce faire qu'elle a sollicité l'autorisation d'exploiter pendant deux ans une installation de stockage de déchets inertes, pour remblayer le terrain creusé par la carrière. Cette autorisation lui a été accordée par l'Etat en juillet 2007 et a été renouvelée par un arrêté du 10 octobre 2011, pour une période de trois ans reconductible deux fois.

Cet arrêté a été attaqué par la commune et annulé par le tribunal administratif de Caen, par un jugement confirmé en appel.

Vous êtes saisis en cassation de l'arrêt du 18 avril 2014 de la cour administrative d'appel de Nantes.

La société soutient d'abord que la cour a méconnu le champ d'application des dispositions de l'article L.123-5 sur lesquelles elle s'est fondée, d'après lesquelles : « *Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.* ».

La société invoque l'indépendance des législations pour soutenir que ces dispositions ne lui étaient pas opposables, mais vous jugez bien que l'autorité administrative saisie d'une demande d'autorisation d'exploitation d'une installation doit apprécier la compatibilité de cette exploitation avec le caractère de la zone ressortant du document d'urbanisme (30 juin 2003, *SARL Prottime*, n°228538, aux tables), la légalité du zonage pouvant être contestée par la voie de l'exception (Section, 7 février 1986, *C...*, n°36746, au recueil).

Vous avez confirmé que le fait que l'opération ne nécessite pas de déclaration de travaux est sans incidence sur l'opposabilité du règlement du plan local d'urbanisme pour l'exécution de tous travaux (26 novembre 2010, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, n° 320871, aux tables).

L'article L.123-5 a codifié votre jurisprudence sur cette entorse au principe de l'indépendance des législations.

La société insiste cependant sur la spécificité du régime des installations de stockage de déchets inertes, qui relève des dispositions spéciales de l'article L. 541-30-1 du code de l'environnement et non de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

Il s'agissait bien en effet de deux régimes distincts - avant du moins le décret n° 2014-1501 du 12 décembre 2014, qui a inclus les installations de stockage de déchets inertes dans le régime des installations classées en les mentionnant à l'annexe 4 de l'article R. 511-9 du code de l'environnement, sous le régime de l'enregistrement.

La transposition de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la prise en charge des déchets s'est faite par un décret spécifique en mars 2006, avec de nouveaux articles R. 541-65 à R. 541-75 au titre IV du livre V du code de l'environnement.

On pourrait se demander s'il ne faudrait pas tout de même assimiler ces installations aux ICPE du titre I de ce livre pour l'application de l'article L.123-5 du code de l'urbanisme, en les regardant comme des « installations classées » au sens et pour l'application de cet article ... mais la question ne se pose de toute façon pas en l'espèce.

En effet, ce n'est pas au motif que l'installation devait être regardée comme une ICPE que la cour a jugé l'article L.123-5 opposable, mais parce que l'installation visant à remblayer la carrière « a pour effet d'entraîner l'exhaussement des sols » - soit un autre motif mentionné à cet article.

Ce motif est spécifique à l'installation d'espèce, au vu des exhaussements qu'elle implique. On pourrait se demander si « l'exécution ... de tous exhaussements des sols » couvre aussi l'autorisation d'exploiter l'installation, ici en cause, et non seulement les autorisations de travaux. A la réflexion cependant, et tout en réservant la question de principe, nous sommes d'avis que dans la mesure où l'autorisation d'exploitation de l'installation suppose nécessairement, dans la présente affaire, des exhaussements de sols, ces dispositions du code de l'urbanisme peuvent bien être opposées à une telle autorisation, au cas d'espèce en tout cas.

Il convenait donc bien d'examiner, en application de l'article L.123-5, si le plan local d'urbanisme s'opposait à la délivrance de l'autorisation litigieuse.

C'est à ce stade, pour l'interprétation des dispositions du plan local d'urbanisme, que nous avons plus de difficulté à suivre la cour.

Dans la zone Nc d'implantation de l'ancienne carrière, les occupations et utilisations du sol sont interdites sauf pour l'exploitation de carrières ayant fait l'objet d'une autorisation préfectorale.

Il est prétendu que cette réserve aurait été conçue comme une réserve provisoire, venant à échéance à la fin de l'autorisation d'exploitation de la carrière, mais rien dans le PLU ne permet de la lire ainsi. Tant qu'il y a autorisation préfectorale, il peut y avoir exploitation de carrières.

L'installation de stockage de déchets était-elle interdite par le PLU ?

La cour a estimé que oui, faute qu'elle consiste à « exploiter la carrière ».

La société fait au contraire valoir que l'affectation d'un sous-secteur de la zone N à l'exploitation de carrière devait nécessairement couvrir les opérations de remise en état de la carrière, qui constituent la phase ultime de son exploitation.

En effet, la remise en état du site, ici le remblaiement de la carrière, n'est pas une option pour l'exploitant : il y est tenu, en vertu des dispositions du code de l'environnement.

Il nous semble donc que les dispositions réservant l'exploitation de la carrière doivent nécessairement être lues comme réservant aussi, implicitement mais nécessairement, la remise en état du site.

Bien entendu, cela n'oblige nullement à valider tout projet de remise en état.

Comme l'indique la commune, le remblaiement ne se fait pas nécessairement par l'apport de déchets et il appartiendra à l'Etat de décider d'autoriser ou non l'installation destinée à la remise en état du site. Il se réfèrera pour ce faire aux dispositions de l'article R.541-70, qui énumèrent les motifs de refus :

« I. – L'autorisation peut être refusée, par décision motivée, si l'exploitation de l'installation est de nature à porter atteinte :

1° A la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ;

2° Au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ;

3° Aux sites, aux paysages, à la conservation des perspectives monumentales ;

4° A l'exercice des activités agricoles et forestières ou à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore.

II. – L'autorisation peut également être refusée si l'exploitant ne dispose pas des capacités techniques nécessaires. »

Cet article est invoqué dans le pourvoi à l'appui du moyen présenté tout à l'heure, sur l'inopposabilité du PLU faute qu'un motif d'urbanisme soit mentionné à cet article R.541-70 - à tort nous semble-t-il : si un règlement de PLU interdisait expressément les exhaussements nécessaires à de telles installations dans une zone donnée, cela pourrait certainement fonder un refus d'autorisation en application de l'article L.123-5.

En revanche, pour l'application du PLU de l'espèce, il nous semble que la cour a commis une erreur de droit en estimant que des dispositions d'urbanisme autorisant seulement l'exploitation d'une carrière sur un site feraient par elles-mêmes obstacle au déploiement des moyens nécessaires à sa remise en état – autrement dit en estimant que les activités afférentes à l'exploitation de la carrière, admises dans le sous-secteur Nc, n'incluaient pas les opérations nécessaires à la remise en état du site, le cas échéant par stockage de déchets inertes.

En l'espèce, l'exploitation de l'installation visait bien à la remise en état du site de l'ancienne carrière, ainsi que la cour l'a d'ailleurs admis, en relevant que « l'installation de stockage de déchets inertes litigieuse vise à remblayer la carrière de grès précédemment exploitée par la société requérante ». C'est en effet l'exploitant de la carrière, chargé de la remise en état du site, qui a sollicité l'autorisation d'exploiter la nouvelle installation.

L'erreur de droit à ne pas avoir inclus la remise en état du site dans les activités susceptibles d'être autorisées sur ce site réservé à l'exploitation de la carrière nous paraît donc devoir être censurée. Ce qui, encore une fois, ne préjuge en rien la question du bien-fondé de l'autorisation délivrée pour le projet litigieux.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes et à ce que la commune verse la somme de 3000 euros à la société requérante sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.